



## Revue d'économie industrielle

126 | 2e trimestre 2009

Varia

---

# Politique industrielle et PME : nouvelle politique et nouveaux outils?

Denis Carré et Nadine Levratto

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rei/3965>

DOI : 10.4000/rei.3965

ISSN : 1773-0198

### Éditeur

De Boeck Supérieur

### Édition imprimée

Date de publication : 15 juin 2009

Pagination : 9-30

ISSN : 0154-3229

### Référence électronique

Denis Carré et Nadine Levratto, « Politique industrielle et PME : nouvelle politique et nouveaux outils? », *Revue d'économie industrielle* [En ligne], 126 | 2e trimestre 2009, document 1, mis en ligne le 15 juin 2011, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rei/3965> ; DOI : 10.4000/rei.3965

---

Denis CARRÉ  
EconomiX – CNRS  
Université de Paris Ouest Nanterre La Défense

Nadine LEVRATTO  
EconomiX – CNRS  
Université de Paris Ouest Nanterre La Défense  
Euromed Management, Marseille

# POLITIQUE INDUSTRIELLE ET PME : NOUVELLE POLITIQUE ET NOUVEAUX OUTILS ?

**Mots-clés :** PME, politique industrielle, aides publiques, politique systémique, pôle de compétitivité, innovation.

**Key words :** SMEs, Industrial Policy, Public Subsidies, Systemic Policy, Clusters, Innovation.

## INTRODUCTION

La France soigne ses PME. Le choix du verbe n'est pas fortuit. Sa double signification traduit bien le phénomène d'attraction/répulsion qu'exerce cette catégorie d'entreprises dont le nombre et la contribution à la richesse nationale justifient les soins qu'on y apporte. D'un côté les pouvoirs publics les choient comme l'atteste l'impressionnant empilement de dispositifs publics devant leur permettre d'exprimer leur potentiel de croissance, d'emploi, d'innovation, d'expansion géographique, etc. De l'autre, l'État et les régions en prennent grand soin car ces entreprises, structurellement vulnérables, ont besoin d'être aidées pour survivre. Les manifestations de cette sollicitude sont visibles. À ce jour, on recense plus de 5 000 dispositifs d'aides aux PME. Le champ retenu concerne les entreprises de dix salariés et plus, ce qui exclut les aides à la création.

Ces politiques ont une double origine qui s'exprime par deux propositions, dans une certaine mesure contradictoire. D'un côté, on évoque l'idée d'une dimension insuffisante, origine d'un moindre développement, de l'autre, on souligne leur dynamisme en matière de création d'emplois en particulier.

La petite taille des PME, les maintient en dessous de l'échelle minimale d'efficacité [Audretsch et Mahmood, 1994] ce qui induit un ensemble de

conséquences négatives telles que l'obtention de crédits à un coût plus élevé, un défaut d'information et de formation des dirigeants, des rapports aux marchés déséquilibrés en faveur des grandes firmes, etc. Pour leur permettre d'atteindre leur point mort de rentabilité et ainsi assurer leur survie, les pouvoirs publics considèrent donc qu'il est économiquement équitable de les soutenir. Il s'agit alors tout à la fois de réduire certains coûts de production (cotisations sociales ou charges financières), d'inciter les entreprises à modifier certains de leurs comportements (par exemple par un appel plus systématique à des prestations de conseils ou en facilitant l'emploi de jeunes ingénieurs ou de VIE, Volontaires Internationaux en Entreprise) ou encore d'améliorer les méthodes de production et de gestion (aides à l'innovation ou mise en place de codes de bonne conduite dans les relations entre donneurs d'ordre et sous-traitants).

Quant au dynamisme des PME, il a besoin d'être conforté par une intervention publique forte afin que les emplois potentiels deviennent effectifs. En effet, malgré les nuances apportées par nombre de travaux empiriques quant à la contribution des PME à la création nette d'emplois, les politiques publiques ont entériné l'idée d'une nécessaire réduction du coût du travail et d'un allègement des prélèvements obligatoires comme conditions préalables indispensables à l'accroissement du niveau d'emploi. L'hypothèse d'un surcoût supporté par les PME est étayée par des études qui font état d'une inégalité des entreprises devant le poids de la réglementation. En dépit des allègements du droit qui s'applique aux PME, elles resteraient davantage handicapées que les grandes. Les demandes d'allègements supplémentaires sont alors justifiées au nom de l'équité devant l'impôt et la règle [Aghion *et al.*, 2007]. Cet argumentaire fut tout particulièrement mobilisé pour la création du Contrat Nouvelle Embauche (CNE) puisque l'allongement de la période d'essai à deux ans y était présenté comme une condition permissive de la création d'emplois dans les entreprises de moins de 20 salariés [Cahuc et Carcillo, 2006].

Des raisons institutionnelles à la fois régionales et supranationales ont accompagné ces motifs économiques en faveur des politiques de soutien aux PME [Gaffard, 2005]. L'attribution de compétences économiques aux territoires a contribué à faire de la PME le levier central d'intervention (cf. les Contrats de Plan État-Région). Les politiques européennes de soutien aux entreprises et aux territoires en difficulté ou en retard d'adaptation ont amplifié les interventions de ces pouvoirs régionaux et locaux dans des opérations de modernisation, de formation ou encore de coopération en matière de recherche ou de développement [Melot, 2009].

Enfin, mais sans prétendre avoir couvert l'ensemble des motifs avancés, nous considérons que l'exemplarité du « modèle italien » du district industriel ou du « cluster », basé sur les PME, constitue actuellement un profond ressort en matière d'intervention locale. Malgré leurs faiblesses face à la crise [Courault, 2005], ces modèles de développement territorial portés par un fort processus d'intégration restent la référence en matière de politique publique à l'échelle régionale ou locale.

L'abondance de mesures de soutien aux PME est en soi suffisante pour justifier l'intérêt d'un article sur ce thème. Mais lorsqu'à l'importance quantitative s'ajoute un besoin de justification porté par le principe de rationalisation des politiques publiques, la nécessité de disposer d'une grille d'analyse des politiques dédiées aux PME est encore plus forte. Tel est donc l'objectif de ce texte qui cherche à montrer comment la cible des politiques publiques s'est déplacée de la réduction des coûts de production vers l'accroissement du savoir-faire managérial et l'intensification des liens interentreprises. Ce changement ne reflète pas uniquement l'évolution des objectifs à atteindre mais peut-être, et surtout, l'évolution de la conception des politiques publiques. Si, comme le souligne Pierre Muller (2000), leur objet n'est pas seulement de résoudre les problèmes mais de construire les cadres d'interprétation du monde, l'examen des dispositifs de soutien aux PME va permettre de révéler le changement de référentiel qui s'est opéré entre la fin des années 1970 et aujourd'hui. Sans fournir une description complète des politiques en faveur des PME au cours des trente dernières années, ce texte vise à mettre en perspective l'action publique, la conception de l'entreprise et le rôle de l'État. En plaçant la focale sur l'entreprise, nous proposons une typologie basée sur une double distinction autour des objectifs visés et des modalités employées (section I) qui nous permettra d'attirer l'attention sur les difficultés inhérentes à la mise au point d'indicateurs d'efficacité. Le reste du papier repose sur la distinction ou l'opposition entre les politiques incitatives que l'on qualifiera de microéconomiques (section II) et les politiques « interorganisationnelles » (section III). Tout en restant à l'écart de la délicate question de la mesure des effets des politiques sur les comportements et les performances des entreprises, nous concluons en mettant en évidence le chemin contesté des pratiques d'évaluation adoptées.

## **I. — UNE GRILLE DE PRÉSENTATION DES POLITIQUES INCITATIVES EN FAVEUR DES PME**

Chercher à proposer une présentation ordonnée des politiques en faveur des PME peut paraître illusoire tant le champ des politiques, même limité, est extrêmement hétérogène et difficile à réduire à quelques grandes catégories. En effet, les politiques en faveur des PME s'intègrent dans des cadres d'action qui dépassent cette seule population d'entreprises et, de plus, comportent des mesures qui ne les concernent pas nécessairement toutes [Sessi, 1999]. Il existe certes un ensemble de politiques de portée générale en matière de régimes fiscaux (abaissement progressif du taux de l'impôt sur les sociétés), de droit du travail (loi sur les 35 heures) ou qui visent à simplifier l'environnement administratif de l'entreprise. Beaucoup toutefois comportent des clauses de discrimination (territoriales, sectorielles ou encore liées au statut de l'entreprise, les filiales de groupes) qui conduisent à l'exclusion d'une partie des PME de leur champ d'application. La diversité des entreprises ciblées n'est pas la seule cause d'éviction. Le niveau administratif en charge de la mise en œuvre de la politique explique également la diversité des entreprises concernées. Les politiques industrielles en faveur des PME sont déjà loin d'être uniquement

conduites par l'État central ou agissant par le biais de ses services déconcentrés et le seront vraisemblablement de moins en moins. Interviennent de plus en plus fréquemment dans ce processus une multitude d'instances publiques (régions, départements...) et d'institutions semi-publiques (Chambres de commerce et d'industrie, désormais CCI, par exemple) quand il ne s'agit pas des entreprises mêmes. Les pratiques mises en œuvre au niveau de la sous-traitance ou des procédures de qualité par les grandes entreprises s'apparentent ainsi à de véritables politiques industrielles tant du point de vue des méthodes que des effets [Beaujolin, 1999].

Pourtant, certaines régularités transparaissent dans l'action du législateur. La référence récurrente au titre de l'ouvrage de Schumacher *Small is beautiful* et les efforts législatifs et financiers en direction des jeunes pousses et des créateurs d'entreprises [Verstraete, 1999] sont loin d'avoir supplanté les politiques publiques orientées vers la croissance des entreprises. La recherche d'économies d'échelle reste donc un élément structurant de l'action publique en faveur des PME. Puisque leur petite taille constitue un handicap en termes de rentabilité, il s'agit soit de favoriser la croissance pour permettre à ces entreprises de dépasser le niveau minimal d'efficience, soit de réduire leurs coûts de production, soit, enfin, de leur donner accès à de nouvelles ressources ou à de nouveaux marchés. Au fil du temps, ces objectifs ont donné naissance à une large gamme de mesures mises en œuvre dans des domaines différents par des institutions variées. Les choix opérés et les changements observés ne s'expliquent pas seulement par les évaluations conduites, lorsqu'elles le sont, contrairement à ce que laissent entendre les tenants d'une approche des politiques publiques qui, réduisant le global aux stratégies des acteurs, observent les effets des mesures adoptées à travers les comportements et performances des entreprises. Nous considérons ici que les changements de modalités d'actions correspondent plus fondamentalement à un changement de référentiel qui s'impose aussi bien aux décideurs qu'aux bénéficiaires de l'action publique. En ce sens, l'inflexion des politiques refléterait les changements de paradigmes en matière d'État, d'action publique et de représentation de l'économie.

L'examen des seules modalités d'action (subvention ou exonération de charge par exemple) qui est le plus souvent évoqué par les tenants de l'approche en termes d'efficience et d'efficacité [Bartoli, 2004], n'épuise pas les explications possibles des changements observés. Nous proposons de les compléter par l'introduction de deux autres dimensions des politiques mises en œuvre ; leur nature définie par l'objectif collectif visé (soutien à l'emploi ou à l'innovation par exemple), d'abord et le niveau politico-administratif de leur conception et de leur réalisation ensuite (État, collectivité locale ou organisme consulaire par exemple).

Pour éclairer cette répartition, nous choisissons de reprendre et d'adapter à notre objet d'analyse, une grille de lecture proposée par Olivier Favereau et Suzanne Quiers-Valette (1998) à propos de la diversité des modèles alternatifs de politiques incitatives en matière économique. Elle est construite autour de deux grandes lignes de partage.

La première classe les politiques en fonction de leurs objectifs. Il peut s’agir d’adapter le comportement actuel des acteurs afin de leur permettre d’être plus performants dans la réalisation d’actions connues et déjà maîtrisées. Alternativement, ces politiques peuvent les inciter à adopter un nouveau comportement en remplacement d’un autre (informatisation de tâches préalablement réalisées « manuellement ») ou à introduire une véritable nouveauté dans l’entreprise (ouverture à l’international). La seconde opère une distinction en fonction des modalités de l’incitation, du support institutionnel : distorsion de droit public des prix de marché comme dans l’adaptation française du *Small Business Act* ou système de récompenses conditionnelles comme pour les financements liés à des projets communs à plusieurs catégories d’établissements (entre PME, entre PME et grandes entreprises entre entreprises et universités, etc.). Cette seconde distinction est ici précisée car nous considérons que l’obligation d’actions collectives ou d’appartenance à un « réseau d’entreprises » conditionne la possibilité d’obtention de « récompenses » prenant la forme de réductions de prix ou d’exonérations de charges.

Nous obtenons ainsi quatre familles de politiques incitatives résumées par la grille suivante.

TABLEAU 1 : Typologie des politiques incitatives en faveur des PME

		Objectifs		
		Adaptation des comportements existants	Adoption de nouveaux comportements	
Modalités	Amélioration de la rentabilité grâce à la distorsion des prix relatifs	<b>QI Croissance individuelle</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Aide à l’investissement</li> <li>– Réduction charges sociales</li> <li>– Accès à la commande publique</li> </ul>	<b>QII Efficience organisationnelle</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Aides au conseil</li> <li>– Aide à l’innovation</li> <li>– Soutien à la R&amp;D</li> </ul>	⇒ Décisions individuelles
	Incitations conditionnées par l’insertion dans un collectif	<b>QIII Mutualisation des ressources</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Actions collectives</li> <li>– Partage de coûts, d’indivisibilité</li> </ul>	<b>QIV Compétitivité collective</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Soutien recherche collective au sein Pôle de compétitivité</li> </ul>	⇒ Décisions collectives
		⇓ Efficience statique	⇓ Efficience dynamique	

Deux sens de lecture peuvent être employés selon que l’on s’intéresse aux modalités d’action ou aux résultats attendus. Lorsqu’on se réfère aux modalités d’action des entreprises, deux cas se présentent. Les distorsions de prix relatifs améliorent la performance économique et financière des entreprises grâce à des adaptations individuelles qui leur permettent de se positionner sur un meilleur

segment de la courbe d'offre. Quant aux incitations conditionnées par l'insertion dans un collectif, elles appellent des opérations collectives qui permettent aux entreprises de faire jouer différentes formes de proximité (Boshma, 2005) à l'origine d'apprentissages localisés (Malmberg et Maskell, 2006) propres à un territoire. Si le point de vue est celui des effets produits, deux formes d'efficacité des actions peuvent intervenir. La diminution du coût des facteurs par l'effet des subventions ou de la mutualisation – de même que la croissance des débouchés – amènent l'entreprise à se déplacer le long d'une même fonction de production de façon à optimiser la combinaison productive existante d'où le caractère statique du gain d'efficacité dégagé. En se répercutant sur l'organisation de la firme et sur les relations interfirmes, l'adoption de nouveaux comportements permet à l'économie de se déplacer le long d'une traverse à la Hicks et, en cela, est gage d'une efficacité qualifiée de dynamique.

Les actions publiques dédiées à la croissance de la firme (quadrant I) regroupent des politiques qui cherchent à accroître ou, du moins, à maintenir le travail et à favoriser l'investissement grâce à des modifications de prix, à l'attribution de subventions, à des allègements de charges et à l'occasion de nouveaux marchés. Affectant les prix des facteurs au sein de la fonction de coûts, ces actions visent donc explicitement à réduire le handicap dimensionnel de la PME. Introduits au milieu des années soixante-dix, les allègements de cotisations sociales dominent cette catégorie et représentent en 2007 près de 17 milliards d'euros pour l'ensemble des entreprises (Mission d'audit de modernisation, 2007) auxquels viennent s'ajouter les réductions ou exonérations de taxe intérieure sur les produits pétroliers et autres aides à l'investissement. Cette catégorie d'incitations recouvre tout autant des politiques nationales que régionales. L'évaluation de l'impact de telles politiques repose assez directement sur l'analyse comparative des volumes factoriels concernés.

Les mesures en faveur de l'amélioration de l'organisation (quadrant II) ressemblent aux précédentes dans la mesure où elles mettent en œuvre des pratiques de réduction de prix. Cependant, l'objectif affiché est d'une tout autre nature. Il s'agit de créer un besoin nouveau, c'est-à-dire de transformer le comportement de l'utilisateur. L'Aide au conseil attribuée par des fonds régionaux, pousse la PME à recourir à ces prestations de manière récurrente et, au-delà, à renforcer son information et son savoir faire managérial par exemple. Le soutien à la R&D comme le proposent par exemple les procédures Atout (1) gérées par les Drire (Direction régionale de l'industrie, la recherche et l'environnement) en faveur de l'adoption d'une nouvelle technologie concernant les nouveaux produits et procédés de fabrication, incite les entreprises à renforcer leur politique d'innovation. Sur le plan analytique, on ne situe donc plus au niveau de la modification des prix relatifs mais au niveau de « gains d'efficacité » (de l'efficacité statique à l'efficacité dynamique) qui peuvent être directement liés à l'amélioration de la productivité des facteurs ou d'origine organisationnelle

(1) La finalité du programme Atout est d'inciter les entreprises à renforcer la compétitivité de leurs produits, leurs procédés ou leur organisation, grâce à l'intégration de nouvelles technologies de production, de mise en forme de matériaux ou grâce à l'intégration de nouvelles technologies de traitement de l'information et de communication.

comme dans le cas d'une amélioration de *l'efficience-X* à la Liebenstein (1966). Enfin, du point de vue de l'impact, les résultats constatés (par exemple nombre d'innovations) ne se confondent pas avec les moyens réalisés (montant de R&D). Les montants attribués à ces types d'opérations sont difficiles à consolider en raison de la diversité des instances de mise en œuvre concernées et des écarts observés entre les crédits alloués et les dépenses effectives. Les rapports réalisés par la Cour des comptes en 2006 et par la Mission d'audit sur les aides publiques aux entreprises en 2007 montrent la complexité des dispositifs mis en œuvre et soulignent la défaillance du système d'évaluation, d'autant plus importante que nombre des aides de cette catégorie n'a pas à être notifié à la Commission européenne. À partir des données fournies par le Forum de la performance publique, on peut estimer que les dépenses en faveur de la mutation des PME s'élèvent à environ 1,3 milliard d'euros en 2007.

Les dispositifs qui promeuvent le partage des moyens et rendent ainsi possible une réduction des coûts fixes (quadrant III) se situent tout d'abord dans le cadre d'une démarche collective plus ou moins impulsée par un agent extérieur. En effet, si les objectifs – au moins pour certaines composantes de ces actions – visent à réduire les coûts de fonctionnement, ils ne peuvent être atteints que par une démarche qui implique la constitution d'un collectif de PME susceptible de réduire des coûts ou encore de dépasser certaines indivisibilités. Nous verrons toutefois que selon le type d'action proposé, le degré de liberté ou la marge de manœuvre des PME concernées pourra dépasser la seule inscription dans le cadre standard de la « fonction de coûts » pour déboucher sur l'adoption de nouveaux comportements (cf. ci-dessous). Si, sur le plan microéconomique, la mesure de l'impact de l'appartenance à un collectif se mesure aisément (par exemple, appréciation de la réduction du coût associé à un achat groupé), en revanche, l'avantage collectif ne se réduit pas à la seule somme des gains microéconomiques, mais implique de tenir compte des coûts associés aux actions de sensibilisation et de « montage » de l'organisation.

Les politiques qui visent à l'amélioration de la compétitivité d'un collectif de production (quadrant IV) font aujourd'hui l'objet d'une attention toute particulière. Évoquées par Joseph Romero qui souligne que « les PME ne peuvent incarner une alternative à la grande entreprise qu'au prix d'une transformation de l'architecture générale du tissu productif français » (Romero, 1995, p. 61), ces mesures prennent la forme d'une combinaison d'incitations visant l'adoption de nouveaux comportements et ceci dans le cadre d'un collectif d'acteurs, entreprises, grandes et petites, mais aussi institutions publiques de recherche en particulier. Sur le plan analytique, cette catégorie met en avant des comportements de type coopératif, de fait fort éloignés du schéma standard même élargi. Ces politiques visent à ancrer les comportements coopératifs dans des domaines, la recherche-innovation en premier lieu, dont peuvent rendre compte par exemple les approches évolutionnistes.

La difficulté d'appréhender les moyens engagés en faveur de ces politiques est encore accrue compte tenu à la fois de la pluralité des dispositifs, des disparités dans leur application locale et de la multiplicité des sources de financement. Concernant la Politique des Pôles de Compétitivité (ci-après PPC), les



moyens annoncés et en cours de déploiement sont de l'ordre d'1,5 milliard d'euros pour la période 2005-2008 et bénéficient aux PME dans des proportions de 25 à 50 % selon les sources (Fonds unique d'investissements, Agence nationale de la recherche, Oséo, produit de la fusion de la Banque de développement des PME et de l'Agence nationale de la valorisation de la recherche). À ces montants doit être ajoutée la contribution des collectivités territoriales globalement du même ordre. La politique plus modeste des Systèmes Productifs Locaux (ci-après SPL), mise en œuvre à partir des années 1998-99, est encore plus délicate à estimer sur le plan des montants financiers engagés ; les soutiens initiaux impulsés par la DATAR (devenue DIACT) atteignaient, en moyenne, quelques dizaines de milliers d'euros pour chacun de la centaine de SPL. Ce montant limité constituait cependant un levier important puisqu'il induisait des subventions publiques nationales et territoriales bien supérieures, accordées sous la contrainte d'un co-financement d'environ 50 % réalisé par la PME dans le cadre d'actions collectives.

Un double mouvement des dispositifs de l'action publique peut alors être observé. D'une part, les dépenses fiscales sous forme d'exonération se substituent de plus en plus fréquemment à l'aide directe que reçoit chaque entreprise prise isolément. D'autre part, la création de synergies et de dynamiques collectives devient la principale cible de la distribution de ressources publiques en provenance de l'État mais aussi des collectivités locales.

Par ailleurs, le passage des politiques de mutualisation des ressources à des politiques orientées vers des gains de compétitivité collective peut être conçu à travers la transformation du contenu des modalités concrètes de soutien aux entreprises ; de « consommateurs collectifs », les entreprises, à l'instar des consommateurs eux-mêmes, deviennent en plus co-producteurs [Lovelock et Young, 1979] en l'occurrence d'innovations dans le cadre de la politique des pôles. L'observateur voit d'ailleurs dans cette transformation une mesure du degré de succès de cette politique. Néanmoins, on peut imaginer les difficultés à mesurer cette transformation, à apprécier l'impact de ce type de politique. Quant au clivage entre des politiques ciblées sur la baisse des coûts de production et des actions incitatives conditionnées par l'appartenance à un collectif de production, il peut être résumé à travers l'idée simple que la recherche de dimension efficace pour la PME passe par un processus d'addition de capacités et de mutualisation de moyens. Ceci implique une transformation plus ou moins significative des pratiques et logiques comportementales des entreprises et des PME en particulier que ces politiques ambitionnent de réaliser. La section suivante traite des politiques macroéconomiques tandis que la section III porte sur les actions collectives.

## **II. — DE LA RÉDUCTION DES COÛTS À LA TRANSFORMATION DES COMPORTEMENTS MANAGÉRIAUX**

Sont abordées ici les politiques destinées à améliorer des performances et à stimuler la croissance des PME. Depuis la loi du 11 février 1994 intitulée : « Entreprise et initiative individuelle » plus connue sous le nom de « loi Madelin » qui avait pour but de susciter des vocations de créateur et de diminuer

le coût des ressources financières des entreprises, de multiples plans ont été adoptés. C'est dans cette série d'initiatives que s'inscrit la toute nouvelle loi de modernisation de l'économie votée le 24 juillet 2008 connue pour réduire le coût de la création mais qui surtout cherche à alléger les charges financières.

Ces politiques regroupées dans la partie supérieure du tableau 1 ci-dessus tendent à provoquer des distorsions des prix relatifs qui permettent aux entreprises en bénéficiant d'atteindre plus facilement le point mort de rentabilité grâce à l'amélioration (ou l'adaptation) des méthodes de production et de management (QI) ou par l'adoption de nouvelles modalités d'organisation et de gestion de l'entreprise (QII). Soulignons néanmoins que la distinction opérée entre les deux catégories dépend moins de ce sur quoi porte la politique que de son impact ou encore des interprétations que l'on en donne. Ainsi, par exemple, pour l'aide à des dépenses en matière de R&D, on peut apprécier cette politique tout d'abord au niveau des moyens engagés (effet de levier entre financement public et financement privé), ensuite du point de vue des effets induits (nombre ou formes d'innovation) et enfin sur la transformation du comportement stratégique de la firme. La lecture proposée ici s'organise autour des paramètres de la fonction de production et de coût. Nous traitons ainsi du travail et de son prix, puis du capital sous sa forme physique et monétaire, de la recherche et innovation et enfin du « facteur managérial ». Un point conclusif situera les enjeux territoriaux auxquels renvoient ces différentes politiques.

## **II.1. Des politiques d'aides aux PME axées sur le facteur travail**

Même si la contribution des PME à la création nette d'emplois fait toujours débat [Gallagher et Robson, 1995, Picart, 2004], les politiques publiques ont entériné l'idée d'une nécessaire réduction du coût du travail et d'un allègement des prélèvements obligatoires comme condition préalable indispensable à la préservation de la rentabilité des entreprises et, par conséquent, à l'accroissement du niveau d'emploi. L'hypothèse d'un surcoût supporté par les PME malgré des salaires plus faibles toutes choses égales d'ailleurs (INSEE, 2008, p. 106) est étayée par des études empiriques qui font état d'une inégalité des entreprises devant le poids de la réglementation. En dépit des allègements du droit qui s'applique aux PME, elles resteraient davantage handicapées que les grandes, l'équité étant alors évoquée pour justifier des demandes d'allègements supplémentaires [Aghion *et al.*, 2007]. La réduction du coût du travail est ainsi devenue un enjeu majeur des politiques publiques à destination des entreprises. Très tôt introduites dans les dispositifs de soutien à l'activité productive en France, les exonérations et allègements de charges sociales n'ont cessé de s'étendre depuis 1993. La fenêtre d'exonération a été progressivement étendue de 1,1 jusqu'à 1,6 Smic; l'ampleur de l'exonération au niveau du salaire minimum a été accrue de 5,4 jusqu'à 26 points de cotisations sociales; la forme de l'exonération a elle aussi été modifiée, les dispositifs en marches d'escalier ayant laissé la place aux mesures linéairement dégressives [L'Horty, 2006]. Pour les rémunérations versées à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2007, les employeurs dont l'effectif ne dépasse pas 20 salariés bénéficient d'une exonération plus avantageuse encore dans le cadre de ce dispositif. L'action des mesures d'allègement du

coût du travail est complétée par une adaptation des règles en vigueur sur le marché du travail afin de faciliter l'embauche, donc la croissance de ces firmes. Elles ont été complétées par des mesures visant à réduire les obligations et les coûts liés à la réduction du personnel.

L'effet de la législation sociale, notamment les obligations créées par le droit du travail au-delà d'un certain seuil d'effectifs salariés (élections de délégués du personnel – art. L. 421-1, constitution de comités d'entreprise – art. L. 431-1...), est fréquemment évoqué comme entrave à la croissance des entreprises françaises [Laroque et Salanié, 2000] et comme l'une des causes de l'importance de l'emploi non salarié dans le commerce et les services [Gadrey, Jany-Catrice et Ribaud, 1999]. L'appréciation négative de l'impact de la réglementation sur l'embauche est également confirmée par plusieurs rapports réalisés entre 2000 et 2005 par des organismes internationaux sans que des corrélations aient pu être établies entre la contrainte perçue et un moindre recrutement, que ce soit au niveau européen ou national. La liste des contraintes réglementaires en France, dressée par le rapport Camdessus [2004], peut paraître rédhibitoire *a priori* ; elle ne suffit pourtant à étayer ni la relation établie avec les freins à la croissance des entreprises, ni la réticence à embaucher [Cahuc et Kramarz, 2004].

Présenté comme un facteur favorable à la flexibilité de l'entreprise et comme une clef de la création d'emplois, l'allègement des obligations de l'employeur constitue ainsi un moyen de réduire les coûts lors d'une baisse de l'activité. Elle permet également de ne pas mettre en place certains comités (comité d'entreprise, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail...) qui peuvent être source de dépenses supplémentaires et donc de moindre rentabilité pour les entreprises.

L'allègement des coûts liés au facteur travail a été complété par la mise en œuvre de dispositifs visant à améliorer sa productivité grâce à une intensification des compétences. Dans la lignée des Fonds régionaux d'aide au Conseil (FRAC) destinés à faciliter l'embauche de cadres dans les entreprises de moins de 500 salariés, les régions ont également développé des outils destinés à alléger le coût de ces recrutements. *Dynamicadre* en Ile-de-France, le Fonds régional pour l'ancrage des entreprises en Auvergne, le dispositif d'Aide au recrutement de cadre (ARC) dans le Limousin... constituent autant d'exemples de l'intervention directe des régions dans l'allègement des coûts liés à l'acquisition de compétences en allant au-delà des dépenses fiscales et sociales que représentent les allègements de charges.

Dans l'ensemble, l'allègement du coût du travail constitue un axe fort de la réduction des sorties de trésorerie dans les PME. Elle n'est pas exclusive d'autres actions touchant les charges liées au capital.

## **II.2. La réduction du coût des investissements et des charges financières**

À côté des efforts entrepris en faveur de la diminution du poids des charges salariales dans le compte de résultat des entreprises, les pouvoirs publics se sont

également attachés à diminuer le coût d'autres ressources tout respectant les dispositions du droit de la concurrence, européen notamment. Celui-ci limite en effet les subventions distribuées aux entreprises et fait l'objet de transpositions régulières dans le droit français, l'une des dernières en date concernant les aides à l'investissement immobilier (décret n° 2007-1282 du 28 août 2007).

Les difficultés d'accès aux moyens de financement depuis les ressources propres jusqu'à la dette bancaire et la relative cherté des moyens de financement externes sont des thèmes qui ont été popularisés au cours des années quatre-vingt dans la mouvance des analyses du rationnement du crédit aux entreprises. On ne compte plus les travaux qui font apparaître l'insuffisance du passif comme une cause de sous-développement des petites et moyennes entreprises [Aubier et Cherbonnier, 2007, Cieply et Paraque, 1996] même si ce rationnement est contesté sur le plan théorique [De Mezza et Webb, 2000 et 2006] et factuel [Bach, 2005 et Trésor-Eco, 2007]. Ignorant ces réserves, le législateur et les institutions financières déjà spécialisées dans l'offre de financements à taux réduits aux PME comme l'est Oséo, ont mis en place une offre de ressources financières et de garanties devant permettre aux entreprises d'obtenir les financements nécessaires à l'accumulation du capital.

Ici encore, l'accroissement des immobilisations corporelles se présente comme une condition permissive de l'amélioration des performances des PME, d'où la recherche d'éléments de financement plus abondants et à coût allégé. Les PME industrielles sont les principales bénéficiaires des dispositifs mis en place dans ce domaine. Il s'agit par exemple des FDPMI (Fonds de développement des PMI) qui soutiennent tout programme d'investissement de mise à niveau technologique représentant un effort significatif pour l'entreprise et s'inscrivant dans un projet de développement global. Entrent également dans cette catégorie les prêts et bonifications d'intérêt des régions destinés à financer une activité permettant la création d'au maximum trente emplois dans un même établissement et une extension créant au maximum dix emplois supplémentaires. S'y ajoutent les adaptations des règles d'amortissement (dégressif ou exceptionnel) touchant notamment des matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles de fabrication, de transformation ou de transport. Tous ces programmes ont vocation à doter l'entreprise d'un stock de capital productif plus important et plus performant. Dans un contexte de concurrence sur le marché bancaire et alors que la politique monétaire est désormais indépendante de l'État, le contournement de la contrainte financière passe par l'attribution d'aides spécifiques à l'investissement immatériel des entreprises.

### **II.3. Les politiques de soutien au financement de l'immatériel**

Le rapport Levy et Jouyet (2006) consacre l'immatériel comme la principale source de croissance pour les prochaines années. À la recherche et l'innovation traditionnellement prises en compte dans les théories de la croissance, les auteurs ajoutent explicitement les technologies de la communication et l'organisation des entreprises et du travail. Ils appellent enfin à moins focaliser l'attention sur les entreprises en place et notamment les plus grandes d'entre elles, alors que le gisement de productivité et de croissance se trouve

tout autant, et peut-être plus, dans les PME (*ibid.*, p. iv). Les organismes chargés de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques dans ces domaines n'ont toutefois pas attendu 2006 pour adopter ce point de vue. L'intensification de la production et de l'utilisation de nouveaux produits et procédés dans les PME a commencé dès le milieu des années quatre-vingt et les actions en faveur de l'amélioration des processus organisationnels à peine plus tard. La modicité des sommes engagées au regard du total des aides aux entreprises ne cesse toutefois d'attirer l'attention de certains observateurs.

#### • *Le coût de la RD et de l'innovation*

Ces politiques passent par l'élargissement de mesures antérieures calibrées pour répondre aux besoins des grandes entreprises innovantes. L'extension du Crédit impôt recherche (CIR) qui permet d'obtenir un financement partiel des investissements de R&D, jusqu'à 50 % des dépenses réalisées, sous forme de remboursement ou de réduction d'impôt sur les sociétés s'inscrit dans ce sens. Les plus petites entreprises se voient particulièrement privilégiées par la réforme du mois d'août 2007. En effet, si le CIR est généralement imputé sur l'impôt à payer par la société ou bien remboursé au terme de la troisième année, il fait l'objet d'une restitution immédiate aux trois catégories d'entreprises suivantes :

- les nouvelles entreprises (l'année de création et les quatre années suivantes) ;
- les jeunes entreprises innovantes ;
- les PME de croissance, plus connues sous le nom de « gazelles ».

Notons qu'il s'agit de PME dans les trois cas. La simple analyse des textes décrivant les dispositifs cache toutefois l'usage qui en est effectivement fait. L'évaluation réalisée par la mission d'audit et de modernisation (2007) met en évidence l'écart entre l'affichage et la réalité de ces politiques. Les 45 lignes budgétaires consacrées au soutien à la R&D pèsent à peine 1926 millions d'euros, soit 3 % du total des aides attribuées aux entreprises et à peine plus de 4 % des aides spécifiquement allouées aux PME.

#### • *L'aide au conseil*

Elle est typique de l'approche selon laquelle les gains de productivité et de rentabilité se cachent dans l'organisation de l'entreprise. En permettant à la PME de mieux se connaître pour mieux s'adapter à ses clients ou à ses marchés, voire de se transformer pour mieux se développer, ces aides cherchent à ouvrir l'accès à des outils managériaux inconnus des PME ou trop onéreux pour elles. Les plus connus restent le FRAC et ses dérivés (dédiés à l'agro-alimentaire, l'exportation, etc.). Ces outils sont ouverts à des entreprises indépendantes de moins de 250 salariés dont la situation financière est saine et qui souhaitent faire appel à un consultant extérieur pour leurs projets de modernisation ou de développement. Presque tous les secteurs sont concernés depuis l'industrie jusqu'aux services, y compris le tourisme, le petit commerce et l'artisanat. L'État et les régions financent également des associations qui dispensent des conseils gratuits aux PME. Celles-ci sont désormais nombreuses : elles fonctionnent soit sur la base du bénévolat comme l'EGEE (réseau

Entente des générations pour l'emploi et l'entreprise) ou la PIVOD (Prospective innovation valorisation opportunité disponibilité), soit à l'initiative des réseaux consulaires (Entreprendre en France) ou de l'Agence pour la création d'entreprise (Points Chance pour Entreprendre). Dans le domaine plus spécifique de la planification de l'activité de l'entreprise et de l'appréciation de sa robustesse, le plus important reste l'accès à la notation de la Banque de France qui permet d'établir un diagnostic économique et financier et une prospective à trois ans pour des PME ayant au moins quatre ans d'activité.

## **II.4. Une double dynamique : thématique et institutionnelle**

Ce retour sur trente ans de politiques supposées permettre aux PME d'adapter leurs comportements ou d'en adopter de nouveaux permet de rendre compte d'une double évolution. La domination absolue des exonérations de cotisations, non spécifiques aux PME d'ailleurs, tend à réduire la place des autres formes d'interventions dans les faits si ce n'est dans les discours (QI) ; et tout particulièrement sa composante liée à la diminution du coût du travail prend le dessus sur l'ensemble des autres formes. Cette évolution est très marquée sur la période récente puisque les exonérations de charges génèrent aujourd'hui 17 milliards de dépenses fiscales. Dans ce contexte de compression du coût du travail qui fait écho à la mise en place de politiques de compétitivités fondées sur l'offre, l'innovation et l'amélioration des savoir-faire managériaux pourtant cruciales du point de vue de l'Europe et inscrites comme priorités du processus de Lisbonne paraissent presque les parents pauvres de l'action publique (QII). La seconde transformation forte perceptible porte sur les acteurs de la politique publique. À l'État et ses services historiquement dominants se sont substituées des institutions régionales et locales dont les dépenses ne viennent pas dégrader la situation budgétaire nationale. On note d'ailleurs qu'au renoncement de recettes fiscales et sociales, typique des politiques étatiques, s'opposent des dépenses budgétaires effectives de la part des régions, des départements, voire des communes. Malgré les efforts importants réalisés afin de permettre aux PME d'atteindre leur point mort de rentabilité grâce à la réduction de leurs dépenses, certaines considèrent qu'il faut également pallier les handicaps qu'elles subissent en leur permettant d'améliorer l'accès à certains marchés. La commande publique est ainsi devenue une source de revenus dans laquelle les PME veulent pouvoir davantage puiser. Les changements apportés au code des marchés publics en 2001, 2004 et 2006 ainsi que les modifications actuellement négociées avec l'Union européenne résultent de ce nouveau type de comportement. Aux interventions budgétaires qui permettent d'infléchir les prix viendraient ainsi d'ajouter des actions réglementaires permettant aux PME de bénéficier de sortes de marchés réservés.

## **III. — DES INCITATIONS À LA MUTUALISATION DES RESSOURCES AUX POLITIQUES DE COMPÉTITIVITÉ COLLECTIVE**

### **III.1. Principes**

Ce second ensemble de politiques incitatives dédiées à la PME se différencie du précédent dans la mesure où le soutien est conditionné par l'existence d'un

regroupement de plusieurs entreprises, plusieurs PME souvent concentrées sur un même territoire. Une double source a inspiré ces politiques. La première concerne la réalité et la diversité du modèle du district industriel et toutes les expériences et toutes les pratiques du « cluster » [Porter, 2003]; les politiques de SPL et de Pôles de compétitivité sont directement issues de ces expériences étrangères. La seconde source d'inspiration est plus floue et renvoie tout autant à des pratiques telles les politiques locales menées par de grandes firmes sur des territoires fragilisés (le cas de Saint-Gobain est exemplaire et a fait beaucoup écrire, cf. Raveyre, 2006) qu'aux actions collectives inspirées, entre autres, par les différentes institutions politiques régionales ou locales [Aniello, Le Galès, 2001] ou menées par des structures telles les Cci ou les Drire.

Plus implicitement, ces politiques sont inspirées par des considérations critiques sur les mécanismes de fonctionnement et d'adaptation des PME. Les institutions chargées de leur mise en œuvre ont retenu l'idée que l'information, son absorption et sa valorisation reposent sur des mécanismes interactifs et d'apprentissage [Morgan, 1996], stimulés ou entravés selon que certains mécanismes interviennent dans le groupement d'entreprises ainsi constitué. Les distances culturelles ou cognitives entre grande et petite entreprise d'une part, ou entre entreprises et centres de recherche d'autre part, peuvent freiner la diffusion et l'absorption de connaissances par des firmes localisées sur un même territoire. Alternativement, la proximité géographique peut favoriser les échanges d'information, le développement de connivence et pourquoi pas la coopération entre les entreprises, coopération elle-même productrice d'externalités, d'innovations [Sierra, 1997]. Si la proximité constitue donc une opportunité de coopération, en revanche, elle peut avoir besoin d'être activée.

Au-delà de leurs origines, ces politiques revêtent un certain nombre de caractéristiques et s'appuient sur un certain nombre de principes ou mécanismes. Quatre dimensions retiennent plus particulièrement l'attention, à savoir le rôle relativement limité de l'État, le caractère central de la démarche de « projet », le fait que ces politiques sont par construction « localisées » et enfin leur grande diversité tant du point de vue des enjeux que de la place des PME.

— 1. L'État a principalement une fonction d'impulsion. En effet, si la définition de ces politiques revient bien aux pouvoirs publics [Datar, 2004], en revanche les SPL et les Pôles de Compétitivité ont été retenus à partir de projets répondant à des appels d'offre et de fait largement inspirés par « le bas ». De même, les « actions collectives » soutenues par les Drire reposent sur la prise de décision par les PME. Bien sûr, il existe des nuances selon la nature de ces politiques. Néanmoins dans tous les cas, les entreprises ne sont pas choisies par les pouvoirs publics mais selon le processus suivant : les « animateurs » incitent le plus grand nombre d'entreprises potentiellement concernées à adhérer à ces politiques et à développer des actions de coopération, de partage de moyens, etc. Par ailleurs, le pilotage de ces systèmes et pôles est assuré par des acteurs locaux, des responsables de PME et, pour nombre de pôles, par les grandes entreprises. La politique d'innovation est construite par ces grands groupes auxquels l'État a, d'une certaine manière, délégué son pouvoir. La réalité de ces mécanismes conduit donc à relativiser le rôle de l'État; il

n'est pas possible, à notre avis, de parler de « politique centralisée » comme l'affirment certains [Duranton *et alii*, 2007]. Elle est largement construite et menée par les acteurs locaux d'un côté (firmes et animateurs), par les grandes entreprises de l'autre. De fait, la distinction opérée entre les démarches « top-down » et celles « bottom-up » est sans doute, un peu artificielle [Fromhold-Eisebith & Eisebith, 2005].

— 2. Si ces politiques sont donc impulsées par la puissance publique (ou des institutions intermédiaires), très concrètement, elles ne se mettent effectivement en place qu'à travers l'adhésion, autour de projets, construits par les entreprises et les autres acteurs concernés (selon les politiques), en réponse aux appels à projets que l'on pourrait qualifier de constitutifs : la labellisation des Pôles de compétitivité ou des SPL. Dans un second temps, selon des modalités différentes en fonction des politiques, cette logique de projets collectifs est poursuivie pour fournir des financements, complémentaires pour les SPL (par exemple d'« actions collectives » des Drire), fondamentaux pour les pôles. Politiques éminemment collectives ou inter-organisationnelles dans leur conception, elles visent donc à transformer des coopérations virtuelles ou locales (au sens de coopérations très limitées) en des pratiques bien plus pérennes. Il s'agit donc, si l'on se réfère à la typologie, de transformer les comportements (passage de la catégorie « Mutualisation des ressources » à celle « Compétitivité collective »).

— 3. Une troisième dimension qui fonde l'identité même de ces politiques tient à leur caractère territorial. Elles partent du principe que la proximité géographique favorise la mise en contact des entreprises et par là produit des phénomènes d'agglomération. Plus précisément, la circulation de l'information et son absorption peuvent être facilitées par cette proximité géographique qui en outre peut aider au développement de relations de confiance. Par ailleurs, le caractère territorialisé de ces politiques adhère au principe d'une efficacité plus grande des actions et programmes inspirés par « le bas ». Les pouvoirs régionaux ou infrarégionaux, à travers leurs engagements, dont financiers, assument en effet une part de responsabilité dans le développement de ces systèmes et pôles.

— 4. Enfin, au sein même de chaque programme, *a fortiori* entre eux, la place des PME est sensiblement variable, ce qui rend difficile la formulation de conclusions définitives sur l'apport de ces programmes à la pérennité, la croissance ou la compétitivité des entreprises ciblées. Plus généralement, compte tenu à la fois de la diversité des situations et des logiques mêmes qui fondent ces programmes (mutualisation des ressources, modifications des comportements dont primauté donnée aux coopérations), la mesure de leurs résultats et de leur impact implique des efforts méthodologiques dont typologiques suffisants pour fournir une évaluation pertinente de ces politiques.

Il ne peut être question de détailler maintenant ces programmes ou politiques du fait à la fois de leur nombre, également du caractère répétitif que cela entraînerait. Par ailleurs, il importe de rappeler que ces programmes ou politiques demeurent encore, au regard de leurs moyens ou du nombre d'entre-



prises concernées, limités comparativement aux politiques « individuelles » [Cour des comptes, 2006]. Néanmoins, ces politiques ambitieuses et ces programmes plus modestes représentent des expériences très significatives des politiques industrielles actuelles qu'elles ou qu'ils soient dédiés aux seules PME ou encore partagés avec les grandes entreprises. En atteste la place relative croissante qu'elles occupent au regard des politiques « standards » et les efforts financiers réalisés non seulement sous la forme de réductions de charges mais surtout sous la forme de subventions d'origine variée.

### III.2. Une lecture analytique et factuelle

Reprenant les catégories de la grille typologique, nous opposons les actions collectives dites « groupées » des Drire constituant une excellente illustration des politiques de « mutualisation des ressources » à la PPC située à l'autre extrémité du spectre des actions inter-organisationnelles. Soulignons toutefois, pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, que la répartition opérée au sein de ces politiques inter-organisationnelles doit être considérée avec précaution ou nuance. Ainsi, si *a priori*, la politique des SPL doit apparaître dans la catégorie des politiques de « Compétitivité collective », l'observation montre, et nous reviendrons sur ce phénomène, que pour nombre d'entreprises, elle ne consiste que dans la seule mutualisation de ressources.

#### • Des actions collectives « groupées » aux actions « concertées »

Cofinancées par les Drire et par une structure locale, ces actions fournies par un acteur intermédiaire (l'opérateur) proposent une prestation à un ensemble de PME, de l'Industrie et des services aux entreprises. Un rapport récent [Monnier, Besrest, Vallet, 2009] indique que, parmi les 285 actions recensées, la moitié regroupe moins de 15 PME et un sixième plus de 35. Ces prestations de services en matière de conseil ou de formation peuvent être de nature technologique, organisationnelle ou encore managériale [Lehoucq, 1997]. Parmi ces actions, certaines permettent aux entreprises de bénéficier de coûts plus réduits à travers des économies d'échelle (actions « groupées ») alors que d'autres impliquent un projet partagé (actions « concertées »). Si les premières s'inscrivent parfaitement dans la catégorie des politiques de mutualisation des ressources (QIII), la position des secondes est plus délicate à préciser faute d'informations plus fines sur le contenu des projets et surtout sur leur processus d'élaboration et de mise en œuvre.

Il est intéressant de mentionner ici le programme « PLATO » (2) – animé par les Cci – dont l'objectif vise à rompre l'isolement et à renforcer individuellement et collectivement les PME localisées sur un territoire donné. Ce renfor-

(2) Programme initialisé en Belgique :

P Petershap (parrainage)

L Leerplan (apprentissage)

A Arrondissement (dans l'arrondissement)

T Turnhout (de Turnhout – ville près d'Anvers)

O Ondernemingen (pour les entreprises)

cement ne passe pas par des opérations « classiques » de soutien à l'investissement ou d'aide au conseil (cf. ci-dessus) mais par le parrainage de grandes entreprises, parrainage en quelque sorte mutualisé qu'accompagnent des prestations plus standards de conseil. Ces méthodes ne sont pas sans évoquer la notion d'apprentissage par interaction [Nooteboom, 2000 ; Morgan, 1996] qui définit un processus d'échange entre entreprises dans le cadre d'une opération ou d'un réseau à durée limitée.

• *La politique des SPL : de la mutualisation des coûts à la coopération économique*

Plus ou moins inspirée par le « modèle districale » italien et plus généralement par la coopération interentreprises sur une base géographique considérée comme une modalité d'organisation efficace et adaptée à nombre de secteurs de PME, cette politique [Datar, 2001] a été lancée en 1998 et 1999 à travers deux appels à projets. Une centaine de propositions collectives ont été retenues associant des entreprises, le plus souvent petites, à des institutions locales diverses.

Il existe actuellement une centaine de SPL. Certains sont largement connus, traditionnels (le Choletais, l'Arve, Thiers, le Vimeu, etc.) et concentrent des centaines d'entreprises et des milliers d'emplois. D'autres ne regroupent que quelques dizaines de PME. Évoquant leurs activités, notons des dominantes dans des secteurs « traditionnels » tels le textile - habillement, la mécanique, le travail du bois ou encore les IAA, mais aussi des SPL dans des activités plus « nouvelles » (par exemple dans l'informatique, la « glisse », les bateaux de plaisance, l'image, etc.). Outre le soutien de la Diact, quelques dizaines de milliers d'euros, des sources variées régionales et locales participent à co-financer des actions collectives (par exemple celles financées par les Drire), l'acquisition de ressources externes en particulier en matière d'animation et de communication. Mais plus fondamentalement, ces soutiens visent à enclencher une dynamique de coopération entre entreprises (recherche de « compétitivité collective »). Ainsi, les opérations collectives de veille technologique favorisent-elles le développement d'innovations cristallisant les savoir-faire de plusieurs entreprises.

Les résultats contrastés tirés des travaux d'évaluation de ces politiques de mutualisation de ressources d'un côté [Datar, 2004 ; Duranton, Martin, Meyer, Mayneris, 2007] et de phénomènes d'agglomération de l'autre [par exemple : Barbesol, Briand, 2008 ; Melo, Graham, Noland, 2009] rendent toutefois délicate toute conclusion un peu systématique sur leur efficacité. Sans entrer ici dans l'analyse détaillée de ces travaux, nous tenons à souligner le caractère provisoire de leurs conclusions car ces politiques sont relativement récentes et le temps de la mise en œuvre de production de valeur ajoutée collective encore bien court. Sans doute, ces résultats contrastés révèlent également de profondes différences dans l'ampleur, le développement et l'intensité des opérations mutualisées et *a fortiori* des coopérations selon les SPL et entre les firmes, au sein même de ces SPL.

• *La PPC : la recherche de « compétitivité collective »*

Outil politique mis en place en 2005 [Jacquet, Darmon, 2005], les pôles sont actuellement au nombre de 71 et selon leurs caractéristiques technico-économiques sont qualifiés de pôle « d'envergure mondiale », à « vocation mondiale » ou encore « de pôle national ». Ces pôles, sélectionnés à travers un processus d'appels à projets qui a fait l'objet d'une centaine de propositions, bénéficient (et bénéficieront), rappelons-le, d'exonérations fiscales mais surtout de ressources dédiées au co-financement de projets de recherche. Le financement public (État et Agences) atteint 1,5 milliard d'euros pour la période 2005 - 2008 auxquels s'ajoutent des ressources locales.

La politique des pôles de compétitivité a pour enjeux la production collective d'innovations et, au-delà, la dynamisation des entreprises et des territoires. Cette politique repose sur l'hypothèse suivante : l'accélération et l'élargissement de la base des processus de production d'innovations impliquent de favoriser la coopération entre les différents acteurs concentrés sur un même territoire [Acs, 2002]. Ces acteurs sont tout autant les entreprises grandes et petites, les centres de recherches publics et privés et les institutions de formations. Et chaque projet d'innovation implique à la fois grande(s), petite(s) entreprises et laboratoire public. Cette politique relève donc à la fois de la volonté d'accélérer les processus d'innovation, d'intégrer les PME dans ce schéma et enfin de répondre, d'une certaine manière, aux insuffisances des politiques d'aménagement technopolitain.

La véritable question est alors de savoir si les instruments et moyens engagés ont été, sont ou seront suffisants pour créer une telle dynamique de la coopération et ceci tout particulièrement du point de vue des PME. Cette dynamique implique en particulier de réduire les « distances cognitives » et d'améliorer les capacités d'absorption de ces PME [Huet et Lazaric, 2008]. Notons, qu'en moyenne, les PME (source : [www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr)) représentent le quart des emplois de ces pôles, bénéficient en matière de financement de projet, pour l'instant au moins, d'une enveloppe un peu inférieure au poids de ces entreprises et d'autant plus si l'on considère les seules PME indépendantes. Notons encore l'extrême diversité de leur poids au sein de ces pôles ; il existe des pôles à fort contenu en PME, par exemple CAP Digital ou encore dans nombre de pôles à vocation nationale et d'autres pôles dans lesquels la présence des PME est plus réduite entre autres du fait de l'intensité scientifique et technologique.

De fait, cette politique n'apparaît pas comme seulement dédiée à la population des PME ; elle participe à renforcer les liens interentreprises en matière de R&D et à favoriser la dynamique des territoires et de leur attractivité [Carré, Lefebvre et Madeuf, 2008]. On devrait retrouver à travers cette politique toute la variété des externalités tant d'efficience que d'innovation [Johansson, 2005]. Elle tendrait également à participer à la redéfinition des programmes et de l'organisation des structures et réseaux de la recherche publique [Lefebvre et Pallez, 2008]. Il semble là, qu'au moins pour certains de ces pôles, on puisse parler de « politique de système » [BCG - CM International, 2008].

Si l'ampleur et les enjeux de ces différentes politiques « inter-organisationnelles » ont été soulignés, leur affectation entre l'une ou l'autre catégorie (politique de « mutualisation des ressources » *versus* politique de « compétitivité collective ») dépend pour partie de la pratique des entreprises et des structures d'animation et de gouvernance. La coopération entre entreprises et, plus généralement, entre organisations peut très bien transformer des « actions groupées » en « actions concertées », des co-consommations de prestations de services en coproduction de valeur ajoutée (3). Sur le plan managérial, l'opportunité de réduire certains coûts de fonctionnement (par exemple à travers une prestation proposée même collective) n'implique guère l'adoption de nouveaux comportements en particulier coopératifs. Il en va tout autrement lorsqu'il s'agit de partager la définition d'une prestation et, *a fortiori*, le montage d'un projet de recherche-innovation.

## CONCLUSION

Reposant sur une typologie des politiques publiques établie en fonction des objectifs assignés et des modalités utilisées, ce retour sur trente ans de politiques industrielles en faveur des PME fait apparaître un déplacement des cibles et une évolution des outils. Elles sont d'une part devenues les bénéficiaires spécifiques d'un système d'aide tout en se voyant d'autre part moins subventionnées et plus incitées à entreprendre certaines stratégies d'investissement ou d'emploi grâce à des allègements de charges fiscales et sociales. Toutefois, le développement des « actions collectives territorialisées » a induit celui de cofinancements directs, pour partie, assurés par des agences et institutions régionales.

Longtemps inscrites comme des *addenda* aux axes généraux des politiques de soutien de l'industrie, les actions en faveur des PME ont fini par constituer des chapitres à part entière des politiques de croissance. Ce premier type de changement atteste de l'autonomisation des PME qui sont devenues une catégorie à part entière et non de simples « sous-grandes » entreprises.

À côté de cette reconnaissance de la catégorie PME, a été opéré un changement d'orientation des politiques conduites en faveur des PME. Si les actions « individualistes » inspirées par le besoin de réduire les coûts des intrants pour améliorer le résultat constituent encore aujourd'hui les modalités dominantes du soutien public, leur nature a cependant radicalement changé. En effet, aux politiques budgétaires actives fondées sur l'attribution d'aides directes, les gouvernements successifs ont progressivement substitué des allègements ou exonérations de charges et des crédits d'impôts qui correspondaient mieux au contexte général de réduction des dépenses publiques.

Sous le coup des exigences de la Communauté européenne en matière d'équité économique, les subventions directes aux entreprises coûteuses, et à

(3) Arrivées à ce niveau d'interdépendance, ces politiques pourraient être qualifiées de « systémiques ».

l'origine de distorsions de la concurrence, ont été réduites et remplacées par des politiques plus collectives concernant des sous-ensembles du système productif. Une partie du soutien à ces actions est toutefois un soutien direct dont une part conséquente provient d'agences ou d'institutions régionales. Ces choix d'interventions sont largement inspirés par les expériences étrangères. Toutefois elles impliquent, et bien sûr ceci d'autant plus que les enjeux stratégiques sont grands, des comportements coopératifs élevés assez largement extérieurs à la culture entrepreneuriale commune. L'apprentissage interactif et les réseaux d'entreprises demeurent encore pour nombre de PME une expression étrangère, considérant que la responsabilité économique du dirigeant de la petite entreprise repose encore essentiellement sur ses ressources propres.

Cette transformation des comportements constitue un enjeu essentiel et de fait il importe d'en apprécier la réalité. Le contrôle de légalité a longtemps constitué le principal, voire l'unique, outil d'évaluation des politiques publiques. La généralisation des interrogations sur l'efficacité de l'action publique a conduit au développement des méthodes et outils de l'évaluation, à la systématisation de la quantification des effets des mesures de soutien aux PME et à la multiplication des travaux visant à jauger la pertinence et la cohérence des moyens mis en œuvre. L'analyse essentiellement légale et arithmétique de l'action publique, a cédé la place à des méthodes reposant essentiellement sur des techniques économétriques incorporées dans des modèles élaborés autour de fonctions de production micro ou macro dans lesquels priment la croissance du produit, l'efficacité de l'usage des ressources et la productivité des facteurs.

Toutefois, si le développement des pratiques statistiques nous paraît devoir être poursuivi et amplifié, un certain nombre de précautions semblent néanmoins nécessaires. Il importe tout d'abord que les agences, structures d'évaluation, soient diversifiées et, dans le même ordre d'idées, que des travaux contradictoires soient menés à partir de mêmes sources. Ensuite, la démarche quantitative doit pouvoir être complétée par des informations plus qualitatives ; à côté des indicateurs de productivité habituels des informations « inter-médiaries », comme les coefficients d'engagement de ressources par exemple pourraient permettre d'apprécier la dynamique d'exécution du programme. Enfin, et ceci est sans doute techniquement délicat à satisfaire, évaluer ces nouvelles politiques « inter-organisationnelles » ne peut pas seulement reposer sur une analyse comparative, aussi techniquement pertinente soit-elle, à partir d'hypothèses discutables sur les comportements *a priori* des entreprises. Les marges de manœuvre et les choix dont peuvent témoigner ces populations d'entreprises sont en effet suffisamment variés pour que les évaluateurs évitent de leur plaquer des hypothèses comportementales issues de théories standards.

À ce stade de la réflexion, il semble qu'une réactivation de l'économie industrielle dans ce domaine pourrait avoir des effets salutaires en complétant la recherche d'instruments de mesure de plus en plus précis par une analyse des concepts et des chaînes causales liant l'action publique aux transformations du système productif.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ACS Z. (2002), « Innovation and the growth of cities », Edward Elgar
- AGHION Ph., CETTE G., COHEN E., PISANI-FERRY J. (2007), « Les leviers de la croissance française », rapport du Conseil d'analyse économique, décembre.
- ANIELLO V., LE GALES P. (2001), « Local Governance Systems in France », in Crouch, Le Galès, Trigilia, Voelzkow, « Local Production Systems in Europe: Rise or Demise? », Oxford University Press
- AUBIER M., CHERBONNIER F. (2007), « L'accès des entreprises au crédit bancaire », *Économie et Prévision*, n° 177/1, pp.121-128.
- AUDRETSCH D., MAHMOOD T. (1994), « The Rate of Hazard Confronting New firms and Plants in US Manufacturing », *Review of Industrial Organization*, 9, pp. 41-56.
- BACH L. (2005), « Dans quelle mesure les entreprises françaises font-elles face à des contraintes de crédit? Estimation à partir des dispositifs d'aide au financement des PME (1991-2000) », DEA Analyse et politique économiques, École des Hautes Études en sciences sociales, Paris.
- BARBESOL Y., BRIAND A. (2008), « Économies d'agglomération et productivité des entreprises : estimation sur données individuelles françaises », document de travail, G 2008/03, mai, Insee.
- BARTOLI A. (2004), « Le management dans les organisations publiques », Paris, Dunod.
- BCG – CMInternational (2008), « Évaluation des pôles de compétitivité », synthèse du rapport Diact, juin.
- BEAUJOLIN R. (1999), « Les vertiges de l'emploi, L'entreprise face aux réductions d'effectifs », Paris, Grasset.
- BOSCHMA R. (2005), « Proximity and innovation: a critical assessment », *Regional Studies*, vol. 39, n° 1, pp. 61-74.
- CAHUC P., CARCILLO S. (2006), « Que peut-on attendre du CNE et du CPE? », *Revue Française d'Économie*, juillet, vol. 21, n° 1, pp. 37-86.
- CAHUC P., KRAMARZ F. (2004), « De la Précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle », rapport au ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.
- CAMDESSUS M. (2004), « Le sursaut - Vers une nouvelle croissance pour la France », Paris, La Documentation française.
- CARRÉ D., LEFEBVRE G., MADEUF B. (2008), « Les pôles de compétitivité, territoires d'innovation », *Revue Hermès*, n° 50, mai.
- CIEPLY S., PARANQUE B. (1996), « Comportement d'endettement des entreprises industrielles sur la période 1990-1993 », Banque de France, Observatoire des entreprises, D 96/01.
- Commission des Communautés européennes (2007), *Tableau de bord des aides d'État*, COM(2007) 791 final, décembre.
- COURAULT B. (2005), « PME et Industrialisation : que sont devenues les PME du "Miracle Choletais" ? », document de travail du Centre d'Études de l'Emploi, n° 53, décembre.
- Cours des Comptes, (2007), « Les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des petites et moyennes entreprises », in rapport public annuel, pp. 113-138
- Dares (2007), « Le Contrat Nouvelle Embauche, un an après », « Premières Informations-Synthèses », n° 09-1.
- Datar (2001), « Réseaux d'entreprises et territoires », La Documentation française.
- Datar (2004), « La France puissance industrielle : une nouvelle politique pour les territoires ».
- DE MEZA D., WEBB D.-C. (2000), « Does Credit Rationing Imply under Investment? », *The Journal of Public Economics*, 78(3), pp. 215-234.
- DE MEZA D.-E., WEBB D.-C. (2006), « Credit Rationing: Something's Gotta Give », *Economica*, 73, 563-578.
- DURANTON G., MARTIN P., MAYER T., MAYNERIS F. (2007), « Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre? », rapport du Cepremap.
- FAVEREAU O., QUIERS-VALETTE S. (1998), « Tous les problèmes d'incitation sont des problèmes d'interdépendance des niveaux de décision », in Vinokur, « Décisions économiques », *Economica*.
- FROMHOLD-EISEBITH M., EISEBITH G. (2005), « How to institutionalize innovative clusters? Comparing explicit top-down and implicit bottom-up approaches », *Research Policy* 34, pp. 1250-1268.

- GADREY J., JANY-CATRICE F., RIBAUT T. (1999), « France, Japon, États-Unis : l'emploi en détail : essai de socio-économie comparative », Paris, PUF.
- GAFFARD J.-L. (2005), « Développement local et globalisation. Nouveaux regards sur la croissance, le bien-être, les inégalités interrégionales et l'attractivité des territoires », *Revue de l'OFCE*, 94, pp. 17-44.
- GALLAGHER C., ROBSON G. (1995), « Small Business and Job Creation Myths: An Even Further Dissection of the Davis », *International Small Business Journal*, janvier-mars, n° 13, pp. 21-37.
- HUET F., LAZARIC N. (2008), « Capacités d'absorption, et d'interaction : une étude de la coopération dans les PME françaises », *Revue d'Économie Industrielle*, n° 121, 1<sup>er</sup> trimestre, pp. 65-84
- Insee (2008), « Les salaires en France », Collection INSEE Références.
- JACQUET N., DARMON D. (2005), « Les pôles de compétitivité : le modèle français », La Documentation française
- JOHANSSON B. (2005), « Parsing the menagerie of agglomeration and network externalities », in Karlsson, Johansson, Stough, « Industrial clusters and inter-firm networks », Edward Elgar.
- LAROQUE G., SALANIÉ B. (2000), « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et statistique*, n° 331-1, pp. 47-66.
- LEFEBVRE P., PALLEZ F. (2008), « Quelle articulation entre PRES, RTAR et Pôles de compétitivité ? », rapport pour la Diact, École des Mines Paris, ParisTech, Centre de Gestion Scientifique, mai.
- LEHOUCQ T. (1997), « Les actions collectives au service des entreprises. Reconnues mais méconnues », *Le 4 pages*, Sessi, n° 84, décembre
- LEIBENSTEIN H. (1966), « Allocation efficiency versus X-efficiency », *American Economic Review*, 56, juin, pp. 392-415.
- LEVY M., JOUYET J.-P. (2006), « L'économie de l'immatériel », rapport de la Commission sur l'économie de l'immatériel, novembre.
- L'HORTY Y. (2006), « Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires », *Le 4 pages du centre d'études de l'emploi*, n° 24, janvier.
- LOVELOCK C.-H., YOUNG R.-F. (1979), « Look to Consumers to Increase Productivity », *Harvard Business Review*, vol. 57, n° 3, pp. 168-189.
- MALMBERG A., MASKELL P. (2006), « Localized learning - what it is and what it isn't » ; « 5<sup>èmes</sup> journées de la Proximité », Bordeaux.
- MELO P., GRAHAM D., NOLAND R. (2009), « A Meta-analysis of estimates of urban agglomeration economies », *Regional Science and Urban Economics*, 39, pp. 332-342.
- MELOT R. (2009), « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique », *L'année sociologique*, vol. 59, n° 1, pp. 177-199.
- Mission d'Audit de Modernisation (2007), Rapport sur les aides publiques aux entreprises, janvier.
- MONNIER É., BESREST V., VALLET S. (2009), « Évaluation des "actions collectives" en faveur des entreprises », *Cahiers de l'évaluation*, n° 3, janvier.
- MORGAN K. (1996), « L'apprentissage par interaction : réseaux d'entreprise et services d'appui aux entreprises », in OCDE « Réseaux d'entreprises et développement local ».
- NOOTEBOOM B. (2000), « Learning and innovation in organizations and economies », Oxford University Press.
- PICART C. (2004), « Le tissu productif : renouvellement à la base et stabilité au sommet », *Économie et Statistique*, n° 371, pp. 89-108.
- PORTER M. (2003), « The economic performance of regions », *Regional Studies*, vol. 37, 6 & 7, août/octobre.
- RAVEYRE M. (2006), « La construction de réseaux locaux - le cas de la politique territoriale de Saint-Gobain », *Sociologies pratiques*, 2006/2, n° 13, p. 77-89.
- ROMERO J. (1995), « La modernisation des PME », Paris, PUF.
- SCHUMACHER E.-F. (1979), « Small is Beautiful : une société à la mesure de l'Homme », Paris, Contretemps, Éditions Le Seuil.
- Sessi (1999), « L'État des PMI », chiffres clés.
- SIERRA C. (1997), « Proximité(s), interactions technologiques et territoriales », *Revue d'Économie Industrielle*, n° 82, p. 22.
- Trésor-Eco (2007), « L'accès des entreprises au crédit bancaire », janvier, n° 7, 8 pages.
- VERSTRAETE T. (1999), « Entrepreneuriat ». Paris, L'Harmattan.